

Lausunto

15.08.2022

Asia: VN/615/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomiot esityksestä.

Lausunto koskee pääosin ehdotettua uutta kohtaa ”5a §. Vakava työperäinen hyväksikäyttö”.

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) jo 15 vuoden ajan tutkinut ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä sekä työperäistä ihmiskauppaa ja julkaissut useita asiaa käsitteleviä tutkimuksia (esim. Jokinen ym. 2011; Jokinen & Ollus 2014; Jokinen & Ollus 2019; Pekkarinen ym. 2021). Tutkimuksissamme on selvinnyt, että Suomessa työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee erityisesti työvoimaintensiivisillä aloilla, joilla käytetään paljon (tilapäistä) ulkomaista työvoimaa, kuten ravintola-alalla ja/tai aloilla, joilla on pitkiä alihankintaketjuja kuten rakennus-, siivous, maatalousaloilla. HEUNIn tutkimusten mukaan työntekijöiden hyväksikäyttö on taloudellisesti tuottoisaa, ja kiinnijäämisen ja rangaistuksen riski on yleensä alhainen.

Vilpilliset yritykset hyödyntävät usein laillisia rakenteita, kuten moniportaista alihankintaa, työntekijöiden lähettämistä ja muita keinoja maksimoidakseen voittonsa sekä piilottaakseen tapahtuneen hyväksikäytön viranomaisilta. Paperilla kaikki näyttää olevan kunnossa, mutta todellisuudessa ulkomaalaiset työntekijät tekevät ylipitkiä työpäiviä pienellä palkalla huonoissa olosuhteissa. Alipalkkauksen lisäksi työntekijän tuloista vähennetään erinäisiä kuluja, kuten välityspalkkiota tai asumis-, ruoka- ja työvälinekustannuksia. Tämä puolestaan voi johtaa velkaantumiseen ja näin ollen suurempaan riippuvaisuussuhteeseen hyväksikäyttäjistä. Linkit harmaan talouden ilmiöiden, talousrikosten ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön välillä ovat tutkimustemme mukaan selkeät. Koska työntekijöiden taloudellinen hyväksikäyttöä on usein tietoista, on tärkeää, että hyväksikäyttöä kokeneiden henkilöiden on mahdollisuus hakea heille kuuluvia palkkasaatavia eri keinoin.

Lisäksi HEUNI haluaa huomauttaa, että kevytyrittäjyys ja siihen liittyvä tiedostamaton tai jopa pakotettu yrittäjyys on lisääntynyt viime aikoina eri aloilla. Tapauksia on esiintynyt etenkin rakennus- ja autokorjaamoaloilla, sekä lähetettyjen työntekijöiden joukossa. Yrittäjän statuksella työskentelevät henkilöt eivät itse välttämättä ymmärrä eroa yrittäjyyden ja työsuhteen välillä, jolloin he eivät ole tietoisia yrittäjän vastuista, ja työn teettäjä voi sekä säästää kustannuksissa

(työsuhteeseen verrattuna) että ulkoistaa osan vastuista ja lakisääteisistä velvoitteista. Usein yrittäjän statuksella työskentelevä henkilö ei ole tietoinen hänelle kuuluvista velvollisuuksista ja vastuista. Ilmi on tullut myös tapauksia, joissa ns. kevytyrittäjä teettää omissa nimissään työtä paperittomilla henkilöillä, luvaten heille osan palkasta, mutta lopulta palkkaa ei makseta tai sitä maksetaan hyvin vähän. Tietämättömyyttään tai pakotettuna toimivan (kevyt)yrittäjän oikeusturva on palkkasaatava-asioissa vaikea, koska heillä harvoin on keinoja vaatia saataviaan toimeksiantajalta, etenkin, kun osa henkilöistä ei ole edes tietoinen millä statuksella he tekevät töitä.

Esityksen yleisperustelut

Huomiot esityksen yleisperusteluista.

Verohallinnon alipalkkausta koskevan selvityksen (2020) mukaan moni alipalkkaustapaus Suomessa jää vaille tuomioistuinkäsittelyä joko poliisin tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättäjäättämispäätöksen takia. Työsyrynnän nimikkeellä tuomituissa tapauksissa alipalkkauksen uhrin jäävät selvityksen mukaan lähes kokonaan ilman korvauksia, kun taas kiskonnantapaiseen työsyryntään syyllistyneille on pääsääntöisesti tuomittu maksettavaksi maksamattomien palkkojen määrä sekä joissain tapauksissa erillisiä kärsimyskorvauksia (Hautala 2020, 29).

HEUNI julkaisi vuonna 2021 selvityksen ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri Euroopan maissa (Pekkarinen ym. 2021). Selvityksen perusteella työperäisen hyväksikäytön uhrin suurimpana intressinä on useimmiten se, että hän saa itselleen kuuluvat palkkasaatavat. Erilaiset tehokkaat tavat palkkasaatavien vaatimiseen voivat myös toimia pelotteena epärehellisille työnantajille, sillä palkkasaavat ovat usein suurempia kuin mahdolliset sakot. HEUNI onkin esittänyt, että Suomeen tarvitaan uusia helpotettuja toimintatapoja, joilla voidaan turvata hyväksikäytön uhrien pääsy palkkasaataviinsa.

HEUNI kannattaa siten hallituksen esitystä lisätä palkkaturvaan uusi kohta ”5a §. Vakava työperäinen hyväksikäyttö”. Tutkimustemme mukaan harva ulkomaalainen työntekijä kuitenkaan tietää palkkaturvan olemassaolosta tai saa tietää siitä liian myöhään. Näin heiltä jää käyttämättä mahdollisuus hakea palkkasaataviaan palkkaturvasta. HEUNI on vuoden 2021 selvityksen suosituksissa todennut, että työsuojelun, poliisin ja muiden hyväksikäytön uhreja kohtaavien tahojen tulisi antaa työntekijöille laajemmin tietoa palkkaturvan käytöstä. HEUNI esitti tuolloin myös, että tulisi harkita, voiko tietyissä tilanteissa joustaa kolmen kuukauden määräajasta, jonka sisään korvausta on haettava

Esityksen vaikutukset

Huomiot esityksessä arvioituista vaikutuksista.

Hallituksen esityksessä todetaan, että uusi säännös ei merkittävästi vaikuta palkkaturvaviranomaisen toimintaan, koska lainkohdan tarkoittamia vakavia hyväksikäyttötilanteita tulee palkkaturvaviranomaisen käsittelyyn harvoin. HEUNI huomauttaa, että jos tietoa palkkaturvasta ja sen käytön mahdollisuuksista levitetään laajemmin ulkomaalaisten työntekijöiden parissa, tulee tapausten määrä todennäköisesti kasvamaan jatkossa.

Lisäksi on HEUNIn mielestä selvää, että uudistus vaatii palkkaturvalakia soveltavien virkahenkilöiden kouluttamista, jos he joutuvat jatkossa arvioimaan täyttykö vakavan työperäisen hyväksikäytön kriteeristö. Sinänsä on mahdollista myös, että nämä toimijat voisivat tunnistaa työperäisiä ihmiskaupatapauksia tai muita vakavia rikostapauksia, jotka eivät ole välttämättä tulleet muiden viranomaisten tietoon, jolloin tällaiset tapaukset olisi syytä saattaa myös esitutkintaviranomaisen tietoon sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tietoon.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 4 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista

-

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 5 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

HEUNI kannattaa hallituksen esitystä lisätä palkkaturvaan uusi kohta ”5a §. Vakava työperäinen hyväksikäyttö”. HEUNIn mielestä on erittäin perusteltua kehittää palkkaturvalakia siten, että se turvaisi paremmin vakavan työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneen henkilön saatavat varsinaiseen työnantajaansa nähden. Hallitus esittää, että tämän tavoitteen toteuttamiseksi palkkaturvalakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaisi poikkeamisen palkkaturvan normaalista kolmen kuukauden hakuajasta ja esittää että hakuaikaa jatkettaisiin kuuteen kuukauteen. Ehdotuksen mukaan palkkaturvana voitaisiin maksaa ne saatavat, jotka olisivat erääntyneet maksettavaksi kuuden kuukauden sisällä ennen työsuhteen päättymistä. Tämä on HEUNIn näkemyksen mukaan erittäin perusteltua. Samalla HEUNI huomauttaa kuitenkin, että puoli vuottakin on erittäin lyhyt aika, ottaen huomioon sen, että mikäli kyse on rikostutkintaan johtaneesta työririkoksesta, kyseessä on normaalisti vuosien mittainen rikosprosessi, jonka aloitus voi viivästyä enemmän kuin puoli vuotta. Tiedossamme on tapauksia, joissa esimerkiksi kiskonnantapainen työsyryntä -nimikkeellä tutkittavia tapauksia on otettu tutkintaan huomattavan myöhään.

Ehdotetun lainkohdan soveltaminen edellyttäisi, että alipalkkaus on ollut huomattavaa. Lisäksi edellyttäisi, että työnantajalla on ollut asiassa taloudellinen hyötymistarkoitus, minkä lisäksi työnantaja olisi käyttänyt hyväkseen työntekijän ahdinkoa, riippuvaista asemaa tai työntekijän turvatonta tilaa. Lisäksi säännösehdotus sisältäisi rajauksen, jonka mukaan sama työntekijä ei voisi saada toistamiseen hyväkseen hakuaikaa koskevaa poikkeusta. HEUNI huomauttaa, että kuvatulla työnantajan menettelyllä tarkoitetaan joko huomattavan epäeettistä tai jopa rikollista toimintaa. Kysymyksiä herättää se, kuka määrittelee työnantajan huomattavan epäeettisen tai rikollisen menettelyn, jos asian ei ole välttämätöntä olla rikosprosessissa selvitettävänä?

Hallituksen esityksessä on HEUNIn näkemyksen mukaan konkreettisella ja kattavalla tavalla kuvattu työntekijän taloudellinen ja fyysinen ahdinko, sekä turvattomuus ja riippuvuus työnantajasta. Osa esimerkeistä on katsottavissa jo ihmiskaupan tunnusmerkeiksi. Kuitenkin vastaavanlaisten kriteerien soveltaminen on ollut oikeuskäytännössä välillä haastavaa esimerkiksi työperäistä ihmiskauppaa ja/tai kiskonnantapaista työsyryntää koskevissa tapauksissa. HEUNI huomauttaa, että hallituksen esityksessä tulisi siksi selkeämmin kuvata, kuka arvioi, onko työntekijä vakavan työperäisen hyväksikäytön kohde. Tuleeko tämä esimerkiksi kirjata auki palkkaturvahakemukseen? Jos tulee, miten varmistetaan, että hakijat (usein kielitaidottomat) osaavat sen tehdä?

Lisäksi HEUNI korostaa, että suhteessa vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön palkkaturvan merkittävä ongelma on se, että siitä voidaan maksaa ainoastaan selviä ja riidattomia saatavia, joiden oikeellisuus pyritään varmistamaan ensisijaisesti työsuhteen osapuolilta saatavien tietojen ja toisaalta erilaisten rekisteritietojen avulla (esimerkiksi Verohallinnon tuottama velvoitteidenhoitoselvitysraportti, Verohallinnon ylläpitämä tulorekisteri ja yritys- ja luottotietopalvelu). HEUNIn tutkimusten mukaan nämä tiedot voivat hyväksikäyttötapauksissa olla täysin vääristyneitä esimerkiksi, koska henkilö on joutunut palauttamaan osan palkastaan työnantajalleen käteisellä, tai hänellä ei ole tosiasiallista pääsyä pankkitilille, jolle palkka on maksettu. Lisäksi henkilö on voinut työskennellä huomattavasti pidempiä aikoja kuin mistä hänelle käytännössä maksetaan. Eläke-, verotus- ja tulotiedot eivät siis välttämättä pidä tosiasiallisesti paikkaansa, mutta prosessissa ei voida kuulla esimerkiksi aiheeseen liittyviä todistajia. Nämä seikat tulevat jatkossakin hankaloittamaan palkkaturvan käyttöä tämän kaltaisissa tapauksissa.

Lisäksi HEUNIn näkemyksen mukaan hankalaa tulee olemaan huomattavan alipalkkauksen määrittely käytännössä ja perustuen saatavilla oleviin tietoihin, ottaen huomioon yllä mainitut seikat, jotka voivat johtaa täysin vääristyneisiin tietoihin palkan määrästä. Ehdotetussa 5 a §:ssä huomattavalla alipalkalla tarkoitetaan sellaista palkkaa, joka alittaa selkeästi työehtosopimuksessa säädetyn tason tai sääntelemättömässä tilanteessa tavanomaisen ja kohtuullisen palkan määrän. Esityksen mukaan alipalkkauksen tulee olla niin ilmeinen, että se on objektiivisesti arvioiden epäilyksettä todettavissa. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan nykyisellään ole mahdollista määrittää alipalkkaukselle euro- tai prosenttimääräistä rajaa, koska arviointi on tapauskohtaista. Hallituksen esityksessä esitetään, että arvioinnissa otettaisiin kuitenkin huomioon palkan osat ja lisät sekä muut työsuhtesaatavat. HEUNI huomauttaa, että huomattava alipalkkaus on vastaavanlaisilla kriteereillä jo periaatteessa kriminalisoitu kiskonnantapaisena työsyryntänä. Jos alipalkkauksen arviointi perustuu hallituksen esityksen esittämään tapaan, tulee ehdotetun pykälän soveltamiskynnys tosiasiallisesti olemaan korkealla, ja tapaukset tulisivat käytännössä siten myös esitutkintaviranomaisten käsiteltäviksi.

HEUNI pitää valitettavana ehdotettavaa rajausta, jonka mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa työntekijään vain kerran. Tutkimusten mukaan uudelleen uhriksi joutumisen riski on suuri työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa ja samat työntekijät kohtaavat usein uudestaan esimerkiksi huomattavaa alipalkkausta. Siksi kyseinen rajausta pitäisi HEUNIn mielestä poistaa, sillä se ei edistä työntekijöiden yhdenvertaisuutta. Sen sijaan rikollisesti toimivat työnantajat voisivat hyödyntää tätä seikkaa, sillä se voi lisätä työntekijöiden haavoittuvuutta hyväksikäytölle.

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 22 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 28 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 28 a §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 b §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, on käytännössä havaittu, että työnantajat ovat palkkaturvaprozessissa ylipäänsä melko passiivisia. HEUNI kannattaa työnantajan tiedonantovelvollisuuden tehostamista. On varsin selvää, että jos työnantajan myötävaikutusvelvollisuutta ei tehosteta palkkaturvalaissa, jää työnantajan aktiivisuus hänen oman harkintansa varaan. Tämän vuoksi hallitus esittää, että palkkaturvalaissa tulisi säätää mahdollisuudesta asettaa uhkasakko tietojen antamisvelvollisuuden tehosteeksi (ehdotettu 28 b §). Lisäksi esimerkiksi työsuojeluviranomainen voisi tehostaa säännösten vastaisen olotilan korjaamista koskevan päätöksensä noudattamista asettamalla uhkasakon. HEUNI pitää muutoksia tärkeinä. On todennäköistä, että vakavissa työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa työnantajat eivät välttämättä vastaa mihinkään tietopyyntöihin, sillä heidän liiketoimintamallinsa perustuu lähtökohtaisesti hyväksikäyttöön. Taloudellisten sanktioiden uhka voi olla yksi keino puuttua tämän kaltaiseen toimintaan.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 c §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

HEUNI kannattaa palkkaturvaviranomaisen tietojen saamista ja niiden antamista koskevia muutosehdotuksia, sillä nämä muutokset tehostaisivat viranomaisten välistä tiedon kulkua ja parantaisivat siten myös väärinkäytösten ilmituloa. Näin voidaan parhaiten ennalta estää harmaata taloutta ja työperäistä hyväksikäyttöä.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 d §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 3 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 20 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 26 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 26 a §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 26 b §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 26 c §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvakaiin lisättäväksi ehdotettu 26 d §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Ollus Natalia

HEUNI - YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti